

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2008 vp

Valtioneuvoston selonteko hätäkeskusuudistuksesta 2007

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 4 päivänä joulukuuta 2007 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi valtioneuvoston selonteon hätäkeskusuudistuksesta 2007 (VNS 3/2007 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pelastusylijohtaja Pentti Partanen, valmiusjohtaja Janne Koivukoski, poliisijohtaja Jorma Toivanen, tietoverkkojohtaja Pekka Tulokas ja ylikomisario Marko Savolainen, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Hannu Taipale, valtiovarainministeriö
- ylilääkäri Tom Silfvast, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Martti Kunnasvuori, Hätäkeskuslaitos
- koulutusjohtaja Pekka Rantala, Pelastusopisto
- maaherra Eino Siuruainen ja pelastusylitarkastaja Pentti Kurttila, Oulun lääninhallitus
- lääninpoliisijohtaja Kauko Aaltomaa, Etelä-Suomen lääninhallitus
- lääninpoliisijohtaja Mikko Paatero, Länsi-Suomen lääninhallitus
- varapuheenjohtaja Tom Axberg ja språkskyddssekreterare Kristina Beijar, Svenska Finlands folkting
- poliisipäällikkö Timo Vuola, Porin kihlakunnan poliisilaitos
- ylikomisario Heikki Porola, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos

- pelastusjohtaja Seppo Lokka, Etelä-Savon pelastuslaitos
- pelastuskomentaja Kari Lehtokangas, Helsingin kaupungin pelastuslaitos
- hätäkeskuksen johtaja Markus Grönholm, Helsingin hätäkeskus
- hätäkeskuksen johtaja Jouko Rytönen, Pirkanmaan hätäkeskus
- hätäkeskuksen johtaja Kari Pastuhov, Pohjanmaan hätäkeskus
- hätäkeskuksen johtaja Juha-Veli Frantti, Varsinais-Suomen hätäkeskus
- kehittämispäällikkö Markku Haiko, Suomen Kuntaliitto
- apulaiskaupunginjohtaja Pekka Sauri, Helsingin kaupunki
- osastonylilääkäri, dosentti Markku Kuisma, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
- johtaja Keijo Kaleva, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- puheenjohtaja Antero Rytölä, Suomen Nismiesyhdistys ry, edustaen myös Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry:tä
- pelastusjohtaja Vesa Parkko, Suomen Pelastusjohtajat ry
- toiminnanjohtaja Mikael Söderlund, Suomen Sairaankuljetusliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnot ovat antaneet

- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri
- Palkansaajajärjestö Pardia ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry.

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO

Hätäkeskusuudistuksen keskeisenä tavoitteena on ollut parantaa väestön turvallisuuspalveluja. Keskeisten turvallisuusviranomaisten yhteinen hätäkeskustoiminta on kansainvälisesti suurta kiinnostusta herättävä toimintamalli. Toteutuksessa hätäkeskusuudistuksessa on kokonaisuutena arvioiden onnistuttu parantamaan hätäkeskustoiminnan tasoa valtakunnallisesti ja väestön turvallisuustasosta huolehditaan tehokkaammin kuin uudistusta edeltävänä aikana. Palvelua saa vuorokauden ympäri yhdestä hätänumerosta 112 ilman niitä viivytyksiä, joita on aiheutunut viranomaisten toimiessa eri hälytyskeskuksissa. Poliisin, pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen kannalta hätäkeskusuudistus on tarkoitettu hallinnonalojen keskeisten turvallisuusviranomaisten yhteistoiminnan tehostumista.

Hätäkeskustoiminnan keskeiset ongelmat liittyvät erityisesti henkilöstön riittävyyteen ja sen saatavuuteen eräissä keskuksissa, tietojärjestelmän viivästyminen ja sen toiminnallisiin puutteisiin, osin monimutkaisiin hälytysten vasteisiin, yhtenäisten toimintamenetelmien vakiintumattomuuteen sekä määrärahojen tasoon. Ongelmista huolimatta toiminta on ollut pääosin luotettavaa. Viranomaisyhteistyön sujuvuudesta huolehditaan sekä väestön neuvontaa ja kiireetöntä apua koskevien palvelunumeroiden käyttöönottoa koskeva selvitys käynnistetään. Rakenteilla olevat toimitilahankkeet arvioidaan uudelleen.

Hallitus on asettanut seuraavat hätäkeskustoiminnan kehittämistavoitteet:

Hätäkeskuspalveluiden saatavuus turvataan paikalliset olosuhteet huomioon ottaen ja niiden laadusta huolehditaan koko maassa. Palvelut turvataan molemmilla kansalliskielillä. Monikulttuurisen Suomen ja maahanmuuttajien toiminnalle asettamiin vaatimuksiin vastataan. Resursien käyttämistä tehostetaan toimintamallia muuttamalla ja henkilöstön osaamisen jatkuvala parantamisella.

Hätäkeskuslaitoksen toimintavarmuus ja -nopeus varmistetaan. Hätäkeskustoiminta ja tietojärjestelmät uudistetaan ja keskuksat verkotetaan niin, että ne voivat tukea toisiaan ruuhkatilanteissa ja poikkeusoloissa.

Hätäkeskustoimintaa tehostetaan ja toiminnan tuottavuutta lisätään Hätäkeskuslaitoksen rakenteita kehittämällä. Vuoden 2008 aikana selvitetään hätäkeskusaluejakoon liittyvät tarpeet ja mahdollisuudet alueiden suurentamiseen sekä laaditaan toimenpidesuunnitelma uuden aluejaon toteuttamiseksi viimeistään vuoteen 2015 mennessä.

Hätäkeskustoiminta yhdenmukaistetaan valtakunnallisella tasolla. Valtakunnallinen tietojärjestelmä ja yhteinen tietokanta otetaan operatiiviseen käyttöön vuosien 2012–2015 välillä. Varautuminen poikkeusoloihin ja suuronnettomuuksiin paranee hätäkeskusten varmistamassa toinen toisiaan.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hätäkeskusuudistuksen taustaa

Hätäkeskustoiminnalla tarkoitetaan pelastustoimen, poliisitoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäilmoitusten ja muiden kiireellistä apua vaativien ilmoitusten vastaanottamista sekä tarvittavan avun hälyttämistä. Hätäilmoitukset voivat koskea yleistä järjestystä ja turvallisuutta

vaarantavia tilanteita, rikoksia, tulipaloja taikka muita onnettomuuksia sekä terveyteen liittyviä tai sosiaalitoimen alaan kuuluvia hätätilanteita. Hätäkeskuksessa suoritettun riskiarvioinnin perusteella käynnistetään hätäilmoituksesta johtuvat tarvittavat toimenpiteet tai välitetään ilmoitukset eteenpäin. Esimerkiksi meripelastuskeskuksille välitetään meripelastusta koskevat ilmoitukset.

Hätäkeskustoiminta on uudistettu vuosina 2001—2005 korvaamalla poliisin erilliset hälytyskeskukset ja kuntien ylläpitämät hätäkeskukset hätäkeskuskokeilussa toteutetun mallin pohjalta. Eduskunta on luonut lainsäädännöllisen perustan uudistukselle säätämällä vuoden 1999 valtiopäivillä hätäkeskuslain (157/2000).

Hätäkeskusuudistuksen keskeisenä tavoitteena on parantaa kansalaisten palveluja. Uudistuksen eduskuntakäsittelyssä on tähdenneetty sitä, että hätätilanteessa avunpyyntöjä koskevat ilmoitukset on voitava käsitellä asiantuntevasti ja tehokkaasti sekä ilmoitusten edellyttämät pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen toimenpiteet käynnistettävä tilanteen edellyttämällä kiireellisyydellä tasapuolisesti koko maassa vuorokauden ajasta riippumatta. Kysymys on hätäkeskustoiminnan toiminnan tason parantamisesta valtakunnallisesti sekä siten koko väestöä koskevasta uudistuksesta ja turvallisuustason parantamisesta (HaVM 8/1999 vp).

Hätäkeskuslain eduskuntakäsittelyssä (HE 87/1999 vp) uudistusta on pidetty tarpeellisena erityisesti hätäkeskuskokeilusta saatujen myönteisten kokemusten sekä aiemman järjestelmän puutteiden ja ongelmien vuoksi.

Valtioneuvosto on hätäkeskuslakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella päättänyt valtakunnan alueen jakamisesta 15 hätäkeskukseen. Sisäasiainministeriö puolestaan on määrännyt hätäkeskusten sijainnin. Uudistuksen toimeenpano on tapahtunut valtion talousarvion puitteissa.

Selonteon antaminen

Käsiteltävänä oleva valtioneuvoston selonteko pohjautuu hätäkeskuslain säätämiseen liittyvään hallintovaliokunnan mietintöön, jossa hallituksen edellytetään tarkkaan seuraavan uudistuksen ja sen tavoitteiden toteutumista sekä uuden lainsäädännön soveltamista ja toimivuutta sekä antavan eduskunnalle viimeistään vuoden 2007 loppuun mennessä seikkaperäisen selonteon, jossa arvioidaan muun ohella hätäkeskuspalvelujen saatavuutta, hätäkeskusten mahdollisuutta palvella sekä suomenkielistä että ruotsinkielistä väestöä asianmukaisesti, tietojärjestelmien toimivuutta, henkilötietojen käsitte-

lyä koskevia kysymyksiä, henkilöstön ammattitaitoa erityisesti henkilötietojen käsittelyssä ja pääkaupunkiseudun erillisjärjestelmää (HaVM 8/1999 vp).

Sittemmin pääkaupunkiseudun erillisjärjestelmästä on luovuttu käytännössä vuoden 2005 lokakuun alusta.

Valiokunta katsoo, että hätäkeskusuudistusta koskeva selontekomenettely on osoittanut tarpeellisuutensa. Käsiteltävänä on kansalaisten palvelujen — välittömän ja kiireellisen avun saamisen — kannalta tärkeä uudistus, jossa on koottu yhteen useamman hallinnonalan toimintoja ja joka koskee myös vaativaa viranomaisten yhteistoimintaa hätätilanteissa. Jatkotyötä varten eduskunnan linjaukset ovatkin välttämättömiä.

Hätäkeskusuudistuksen yleisarviointia

Valiokunta toteaa, että hätäkeskuspalvelut ovat saatavilla ympärivuorokautisesti yhdestä yleiseurooppalaisesta hätänumerosta erillisten keskusten sijaan. Poliisin, pelastustoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen osalta uudistus on myös merkinnyt hallinnonalojen keskeisten turvallisuusviranomaisten yhteistoiminnan tehostumista.

Lyhyehkössä ajassa toteutettu uudistus ei kuitenkaan ole vielä asetettujen tavoitteiden valossa valmis. Uudistuksen toimeenpano on mittava ja vaativa tehtävä. Työ on toimeenpanoon tähän mennessä käytettävissä olleen ajankin vuoksi vielä kesken, ja sitä on jatkettava alkuperäisten perustavoitteiden mukaisesti. Perusrakenteeltaan Suomessa omaksuttu yhtenäinen hätäkeskusmalli, joka on herättänyt myös kansanvälistä mielenkiintoa, näyttää kuitenkin olevan lähtökohtaisesti toimiva ja mahdollistaa hallinnon kehittämisen yleisten periaatteiden mukaisesti hyvien ja saatavilla olevien palvelujen tuottamisen tehokkaasti.

Selonteko sisältää hätäkeskustoiminnan kehittämisen näkökulmasta pääosan kehittämistarpeista. Keskeiset ongelmat liittyvät selonteon mukaan erityisesti henkilöstön riittävyyteen ja saatavuuteen osassa hätäkeskuksia, tietojärjestelmän viivästymiseen ja sen toiminnallisiin

puutteisiin, osin monimutkaisiin hälytysten vasteisiin, yhtenäisten toimintamenetelmien vakiintumattomuuteen sekä määrärahojen tasoon. Etenkin johtamista ja henkilöstöpolitiikkaa selonteossa on kuitenkin käsitelty pintapuolisesti. Lisäksi hätäkeskusuudistusta olisi ollut perusteltua arvioida ainakin yhteistoimintaviranomaisten toimintaedellytysten ja työn tulosten, eri hätätilanteissa kansalaisten saaman avun ja sen laadun, kautta.

Jäljempänä valiokunta on tarkastellut ja arvioinut hätäkeskusuudistusta tarkemmin painotustensa ja valintojensa mukaisesti sekä ilmaiset kannanottojaan, jotka kaikki, sisältönsä mukaisesti, on tarkoitettu noudatettaviksi hätäkeskusjärjestelmän kehittämistyössä.

Henkilöstön riittävyys

Hätäkeskusuudistusta edeltävissä kunnallisissa hätäkeskuksissa ja poliisin hälytyskeskustoiminnassa keskeinen ongelma oli liian vähäinen päivystyshenkilöstö. Tilanne on nykyjärjestelmässä muuttunut aiempaan verrattuna sikäli, että yhden päivystäjän varassa ei toimita missään hätäkeskuksessa, vaikka tehtävien määrä on lisääntynyt olennaisesti. Toisaalta keskusten lukumäärä on ollut aiemmin merkittävästi suurempi. Joka tapauksessa on selvää, että hätäkeskusten liian alhainen henkilöstömäärä on yhä keskeinen ongelma hätäkeskusten palvelukyvyn kannalta. Erityisesti Helsingin hätäkeskus on koko toimintansa ajan kärsinyt vakavasta henkilöstöpuutuksesta.

Henkilöstövaje aiheuttaa sekä normaaleissa työvuoroissa että ylityönä lisäkuormitusta hätäkeskuksissa työskentelevälle henkilökunnalle. Tämä ilmenee siitäkin, että hätäkeskuspäivystäjien sairauspoissaolot ovat nousseet epätavallisen korkeiksi. Valiokunnan käsityksen mukaan henkilöstö on tehnyt omalla työpanoksellaan erinomaista työtä, vaikka sen sietokyky on ollut ja on edelleen kovalla koetuksella. Nykytila on synnyttämässä kierrettä, joka voi johtaa yhä paheneviin henkilöresurssiongelmien. Esimerkiksi jatkuva työn psyykinen rasittavuus voi johtaa työntekijän työkyvyttömyyteen.

Saadun selvityksen mukaan tarvitaan noin 100 uutta hätäkeskuspäivystäjän virkaa, jotta toiminta kyetään henkilöstövoimavarojen osalta vakiinnuttamaan. Tällöinkin sairauspoissaoloja on kyettävä ratkaisevasti vähentämään. Samalla on tehostetusti kyettävä parantamaan työssäjaksamista ja muutoinkin työhyvinvointia koko hätäkeskusorganisaatiossa. Lisäksi on luonnollisesti hyödynnettävä hätäkeskuspäivystystyön työprosessien ja työskentelymallin kehittämismahdollisuuksia.

Hätäkeskuspäivystäjistä, joita on ollut hieman alle 530 vuonna 2007, pääosa muodostuu aiempien kunnallisten hätäkeskusten, poliisin ja kokeiluhätäkeskusten henkilöstöstä. Vähitellen tarkoitus on siirtymävaiheen jälkeen päästä uudistuksen lähtötavoitteiden mukaiseen tilanteeseen, jossa päivystäjinä toimivat hätäkeskuspäivystäjän ammattitutkinnon suorittaneet henkilöt. Kaikkiaan Pelastusopistosta on tähän mennessä valmistunut noin 260 tutkinnon suorittanutta. Kuluvan vuoden aikana hätäkeskuspäivystäjän tutkinnon suorittavia lasketaan olevan noin 70. Valiokunta tähdentää, että hätäkeskuspäivystäjien koulutuksen tulee vastaisuudessa perustua ammatillisen koulutuksen ja jatkuvan täydennyskoulutuksen koulutusohjelmiin Kuopion Pelastusopistossa. Hätäkeskuspäivystäjien koulutusta on annettu poikkeusluonteisesti Pelastusopiston toimesta myös Helsingin pelastuskoululla sekä koulutussopimukseen perustuen opiston ja eräiden hätäkeskusten yhteistyönä. Muualla kuin Pelastusopistolla toteutettavan koulutuksen tarve näyttää ainakin tällä hetkellä olevan olemassa pääkaupunkiseudun henkilöstötarpeiden samoin kuin ruotsinkielisten palvelujen saatavuuden turvaamiseksi. Valiokunta korostaa, että kaikessa hätäkeskuspäivystäjien koulutuksessa tulee huolehtia koulutuksen korkeasta laadusta.

Selonteossa on kuvattu niitä seikkoja, joista henkilöstövajaus johtuu. Osin on kysymys siitä, että hätäkeskuksiin tulevien yhteydenottojen määrät ovat nousseet olennaisesti ennakoitua suuremmiksi. Myöskään henkilöstön saatavuutta ja vaihtuvuutta eläköitymistä lukuun ottamatta ei ole kyetty ennakoimaan riittävän hyvin.

Tällä hetkellä valmistuvia uusia poliisimiehiä, jotka ovat lähtökohtaisesti kouluttautuneet varsinaisiin poliisitehtäviin, rekrytoituu ymmärrettävästi hätäkeskuksiin paljolti vain siihen saakka, kunnes varsinaisia poliisimiehen virkoja avautuu. Kestävä henkilöstöpolitiikka edellyttää hätäkeskuspäivystäjän tehtävään koulutetun ja ammattitaitoisin sekä pysyvän henkilöstön rekrytoimista hätäkeskusten palvelukseen. Henkilöstömäärien arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa jatkuvan koulutuksen, tietojärjestelmien päivittämisen, sairauksien ja työn rasittavuuden vaatimat resurssitarpeet. Hätäkeskukset tarvitsevat myös päivystäjien reservijärjestelmän, jolla poikkeuksellisen paljon henkilökuntaa vaativat akuutit tilanteet voidaan asianmukaisesti hoitaa. Ainakin henkilöstöreservijärjestelyjä varten valiokunnan mielestä olisi paikallaan selvittää muun muassa kelpoisuusvaatimuksiin ja täydennyskoulutukseen liittyvät kysymykset kokeneiden poliisimiesten, palomiesten ja myös sairaanhoitajien osalta.

Helsingin hätäkeskuksen suuret ongelmat ovat leimanneet vahvasti koko hätäkeskusuudistusta. Keskus on aloittanut operatiivisen toimintansa vuoden 2005 lokakuun alussa. Helsingin hätäkeskus on kärsinyt koko toimintansa ajan jatkuvasta vakavasta henkilöstöpulasta. Päivystyshenkilöstön siirtyminen lakkautetusta kunnallisesta hätäkeskuksesta ja poliisiin hälytyskeskuksesta on ollut merkittävästi ennakoitua vähäisempää. Korvaavana toimenpiteenä päivystyshenkilöstöstä on lähes puolet jouduttu rekrytoimaan valmistuvista poliisimiehistä, jotka on pikakoulutettu hätäkeskustehtäviin. Poliisimiesten liikkuvuus työmarkkinoilla on näkynyt henkilökunnan suurena vaihtuvuutena. Helsingin hätäkeskuksen päivystyshenkilöstön vaihtuvuus vuonna 2006 on ollut 58 prosenttia ja 52 prosenttia vuonna 2007. Jatkuva rekrytointimenettely ja koulutustoiminta ovat laskeneet henkilöstön käyttöasteen perustehtävän osalta alle 60 prosentin.

Pelastusopistossa kouluttautuneet päivystäjät eivät ole juurikaan hakeutuneet Helsingin hätäkeskuksen palvelukseen. Henkilöstövajeen korjaaminen Helsingin hätäkeskuksessa näyttääkin

edellyttävän koulutuksen järjestämistä myös vastaisuudessa pääkaupunkiseudulla sekä mitä ilmeisimmin korkeiden elinkustannusten huomioon ottamista palkkauksessa.

Tietotekniikka ja tietojärjestelmät

Hätäkeskusuudistus on luonut edellytykset yhtenäisille tietotekniikkaratkaisuille. Tavoitteena on eri hätäkeskusviranomaisten tarpeisiin soveltuva tietojärjestelmä. Hätäkeskustietojärjestelmä, joka on päivystäjän keskeisin työkalu, on hätäkeskuslain mukaan pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveysviranomaisten käyttöön tarkoitettu pysyvä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä valtakunnallinen tietojärjestelmä (7 §).

Hanke yhtenäisen hätäkeskustietojärjestelmän luomiseksi on osoittautunut suunniteltua vaikeammaksi. Vuonna 2002 käynnistetty työ on vielä kesken. Selonteosta ilmenee, että yhtenäisen järjestelmän käyttöönotto on siirtynyt vuodelle 2008. Helsingin hätäkeskus käyttää yhä poliisihallinnon ja kunnallisen hätäkeskuksen käytössä olleita vanhoja tietojärjestelmiä. Helsingissä hätäkeskusuudistuksen ELS-tietojärjestelmä otetaan käyttöön kuluvan vuoden toukokuussa.

Samalla on todettava, että vuosina 2006—2007 päivitetty nykyinen ELS-järjestelmä on teknisen kehityksen myötä vanhentunut ja monimutkainen käyttäjän kannalta. Tarve nykyaikaiselle, valtakunnalliselle, täysin uudelle hätäkeskusten verkottumisen mahdollistavalle ja yhteistyöviranomaisten tarpeet huomioon ottavalle järjestelmälle on kiistaton ja kiireellinen. Verkottuminen on välttämätöntä, jotta keskuksat voivat tukea toisiaan ruuhkatilanteissa ja mahdollisissa hätäkeskuskohtaisissa tietojärjestelmien häiriö- tai vikatilanteissa taikka muissa mahdollisissa ongelmatilanteissa, joissa yksittäinen hätäkeskus menettää toimintakykynsä.

Selonteon mukaan valtakunnallinen tietojärjestelmä ja yhteinen tietokanta kyetään samaan operatiiviseen käyttöön vasta vuosien 2012—2015 välillä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että nykyisen tietojärjestelmän puutteiden vuoksi tehdään kaikki mahdollinen aikataulun mer-

kittäväksi nopeuttamiseksi. Hätäkeskustietojärjestelmän uudistustyössä tulee huolehtia myös tietojärjestelmän yhteensopivuudesta poliisin ja pelastustoimen kenttäjohtamisjärjestelmien ja ensihoidon tietojärjestelmien kanssa. Samalla on mahdollistettava hätäkeskustietojärjestelmän etäkäyttö, jolla helpotetaan ja tehostetaan sekä kenttätoimijoiden että hätäkeskusten työtä. Hätäkeskuslaitoksen tietojärjestelmätyössä on muun ohella huolehdittava, että sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeet eivät jää enää toisarvoiseen asemaan. Valiokunnan käsityksen mukaan hälytetyn toimintayksikön lisäksi myös sosiaali- ja terveystoimen vastuullisilla rekisterinpitäjillä on perusteltua saada hätäkeskukselta ensihoitopalvelua ja sosiaalitointa koskevia tietoja. Tämän vuoksi lainsäädäntöä on tarpeen tarkistaa. Kaikkiaan valiokunta painottaa tässä kohdin sitä, että on varmistettava henkilötietojen suoja huomioon ottaen viranomaisten ja muiden asianomaisten toimijoiden tiedonsaanti kansalaisten turvallisuuden takaamiseksi ja eri tahojen yhteistyön tehostamiseksi.

Hätäkeskuspalvelut

Hätäkeskusuudistuksen tavoitteena on parantaa kansalaisten palveluja. Kysymys on siitä, että kulloinkin tarvittavaa kiireellistä apua kyetään antamaan mahdollisimman nopeasti. Hätäkeskusten toiminnassa olennaisia seikkoja ovat hätäpuheluun vastaamisen nopeus, puhelun käsittelyaika sekä tehtävän luotettava ja oikeansisältöinen välittäminen niille toimijoille, joiden tehtävänä on avun toimittaminen perille. Tärkeää on myös puhelun käsittelyvaiheessa antaa tarpeen mukaan tilannekohtaisesti toiminta- ja menettelytapaohjeita hätäpuhelun soittajalle, esimerkiksi ensiapuohjeita.

Hätäkeskuslaitos ei ole päässyt vuodelle 2006 asetettuun tavoitteeseen vastata 10 sekunnissa 86 prosenttiin hätäpuheluista. Tavoiteajassa on vastattu 71 prosenttiin puheluista. Selonteosta ilmenee, että hätäpuheluun vastaamisaikaan on vaikuttanut yksittäisen hätäkeskuksen osalta toiminnan vakiintuneisuuden aste, hätäpuheluiden käsittelyyn ja ohjaukseen liittyvät tekniset ratkaisut sekä henkilöstön määrä ja työvuorojen

vahvuus. Vastausaika on yleensä nopeutunut toiminnan vakiinnuttua, noin vuoden kuluttua hätäkeskuksen toiminnan alkamisesta.

Hätäpuhelut eivät luonnollisestikaan jakaudu tasaisesti, vaan ruuhkautuvat ajoittain. Hätäpuhelujen suuri määrä ja samoja tapahtumia koskevien ilmoitusten moninkertaisuus hidastaa vastaamista.

Hätäkeskuksiin tulee paljon myös sellaisia puheluita, joita ei voida pitää varsinaisina hätäpuheluina. Tehdyn selvityksen mukaan vuoden 2006 aikana noin 3 750 000 ilmoituksesta varsinaisia hätäpuheluja on ollut todellisuudessa noin 2 960 000 puhelua. Muita ilmoituksia, tahattomia soittoja, asiattomia tai ilkeämielisiä ja niin sanottuja mykkiä puheluita on ollut arviolta 750 000. Ihmiset saattavat kysyä ohjeita, jotka voivat koskea säätä, lääkkeiden annostelua tai sähkökatkoksen syytä. Kyselyiden ohjaaminen oikealle taholle tai muu käsittely vievät aikaa varsinaisten hätäilmoitusten käsittelyltä.

Hallintovaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että viranomaiset ja muut asianomaiset tahot, esimerkiksi vesi- ja energialaitokset, järjestävät toimintaansa koskevan puhelinpalvelun ja kiireettömän neuvonnan itse. EU:n komissio on määritellyt vuoden 2007 helmikuussa 116-alkuiset numerot yhteiskunnallisten palveluiden ilmaisnumeroiksi. Valiokunta katsoo, että maassamme tulee järjestää tarpeelliset ympärivuorokautiset 116-palvelut ensi tilassa. Esimerkiksi poliisin, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tehtävissä valiokunta näkee tällaiset ympärivuorokautiset palvelut välttämättöminä. Eri toimintojen palveluverkoston voidaan ajatella kyseisissä puhelinpalveluissa poikkeavan normaalin päivittäisen palvelutarjonnan verkostosta.

Tekstiviestihälytysten, jotka tässä vaiheessa on tarkoitettu rajattuun käyttöön esimerkiksi kuulovammaisille, käytön laajentamiseen valiokunta suhtautuu nykyisessä tilanteessa varauksella. Järjestelyn hyödyt ja haitat, kuten eri tekniikoiden vaikutukset yleensäkin, on perusteellisesti tutkittava, ennen kun tekstiviestien käytön laajentamista harkitaan. Tekstiviestit saattavat lisätä väärin ja turhien hälytysten määrää ja siten heikentää palvelujen saatavuutta.

Hätäkeskuslaitokselle on asetettu myös tavoite tehtävän käsittelyajalle määrätyissä tehtäväluokissa eri onnettomuustyypeissä tai muissa kiireellisissä tapauksissa. Vuonna 2006 tavoitteeksi asetettu käsittelyaika saavutettiin 49 prosentissa tapauksia. Nopea käsittely lisää hätäkeskuksen kykyä vastaanottaa puheluita, ja se osaltaan nopeuttaa avun saantia paikalle.

Hätäkeskuksen tehtävänä on välittää apua yhteistyöviranomaisten ohjeiden mukaan. Palvelun saatavuus ja laatu muodostuu hätäkeskusten ja eri toimialojen työn tuloksena. Valiokunta katsoo, että palvelujen laatua ja saatavuutta on mitattava eri toimijoiden palvelukyvyllä, jota kuvaavat esimerkiksi: hätäpuheluun vastaamisen aika, kiireellisten hätäilmoitusten käsittelyaika, riskiarvioinnin oikeellisuus, kiireellisten lisähälytysten välittämisaika sekä kenttätoimijoiden toiminta-aika ja toiminnan onnistuminen.

Hätäkeskuspalvelujen laadun varmistamiseksi valiokunta korostaa korkeatasoisen ammatillisen koulutuksen ja jatkuvan täydennyskoulutuksen tärkeyttä. Kielellisten oikeuksien turvaaminen vaatii myös pysyvää panostamista molempien kansalliskielten osaamistarpeiden mukaisesti. Lisäksi nykyaikaan kuuluu myös kyky palvella hätäkeskuskohtaisesti ainakin englannin kielellä, mutta yhä lisääntyvästi myös venäjäksi. Valiokunta viittaa myös saamen kielilain edellyttämän saamenkielen taidon osaamisvaatimukseen ja siitä johtuvaan koulutustarpeeseen.

Ohjaus, johtaminen ja talous

Sisäasiainministeriö johtaa hätäkeskuslaitosta yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Tulosohtaukseen ministeriöissä osallistuvat sisäasiainministeriön pelastus- ja poliisi-osastot sekä sosiaali- ja terveysministeriön terveys- sekä perhe- ja sosiaaliosastot. Tulosohtauksen koordinointivastuu on sisäasiainministeriön pelastusosastolla. Hätäkeskuslaitoksen toimintamenot on budjetoitu valtion talousarviossa sisäasiainministeriön hallinnonalan pääluokkaan. Viime kädessä hätäkeskuslaitoksen ohjaus on käytännössä sisäasiainministerin vastuulla.

Hätäkeskuslaitoksella on valtioneuvoston asettama johtokunta, joka päättää muun muassa sisäasiainministeriölle annettavasta laitoksen talousarvioehdotuksesta ja käsittelee laitoksen toimintaedellytyksiä koskevia periaatteellisesti tärkeitä asioita.

Hätäkeskuslaitoksen hätäkeskusyksikkö johtaa koko hätäkeskuslaitoksen toimintaa. Laitoksen johtaja johtaa, valvoo ja kehittää laitoksen toimintaa sekä vastaa tehtävien hoitamisesta. Kunkin hätäkeskuksen päällikkö huolehtii keskuksensa vastaavista tehtävistä.

Selonteossa kuvataan sisäasiainministeriön toimenpiteitä hätäkeskustoiminnan ohjauksen kehittämiseksi ja johtamisongelmien korjaamiseksi. Ainakin osin laitoksen ohjaamiseen ja johtamiseen liittyvät ongelmat ovat johtuneet siitä, että hätäkeskuslaitokselle annetut resurssit ovat olleet alun perin aivan liian pienet. Palveluiden kysyntä on osoittautunut paljon ennakoitua suuremmaksi johtuen muun muassa kännyköiden lisääntymisestä.

Uuden laitoksen käynnistäminen, joka on tapahtunut portaittain ja kaikkiaan varsin lyhyessä ajassa, on varsin haasteellinen tehtävä. Johtamiseen, työilmapiirikysymyksiin ja jaksamiseen ei ole kiinnitetty riittävää huomiota, vaikka ne ovat uuden laitoksen muutosjohtamisessa olennaisia seikkoja. Saadun selvityksen mukaan päätöksenteossa ei myöskään ole ollut riittävästi avoimuutta ja henkilöstön sitouttamista.

Todettakoon vielä, että hätäkeskusyksikön hallinnolliset resurssit ovat varsin ohuet laitoksen toiminnan johtamiseen. Hätäkeskuslaitoksella ei esimerkiksi ennen vuotta 2007 ollut yhtään päätoimista taloushallintoon erikoistunutta henkilöä eikä virastolla ollut selkeää kuvaa sen käytössä olevien määrärahojen vuosittaisesta riittävydestä. Valiokunta katsoo, että vireillä olevassa poliisin hallintorakenteiden uudistamisprosessissa, jossa on tarkoitus perustaa keskusvirastotasoinen poliisihallitus, tulisi selvittää myös hätäkeskuslaitoksen mahdollinen sijoittaminen poliisin keskushallinnon yhteyteen hätäkeskuslaitoksen hallinnollisten elementtien vahvistamiseksi.

Hätäkeskuslaitoksessa on käytetty useiden vuosien ajan enemmän rahaa kuin kehykset sallisivat. Tämän on mahdollistanut tietojärjestelmien kehittämiseen ja yksittäisten hätäkeskusten rakentamiseen varattujen määrärahojen siirtyminen vuodesta toiseen, jolloin siirtyvät erät ovat muodostuneet suuriksi. Tietojärjestelmään varattu siirtomääräraha on saadun selvityksen perusteella siltämittin tullut käytetyksi vuoden 2007 aikana. Tarkentuneen talouden seurannan perusteella hätäkeskuksen toiminta ja talous eivät enää vuonna 2009 ole tasapainossa eikä virasto kykene selviytymään nykyisillä määräraha-kehysillä tehtävistään.

Yhtenäiset toimintamallit ja muu toiminnan kehittäminen

Selonteon mukaan hätäkeskuspalveluiden saatu vuosi turvataan paikalliset olosuhteet huomioon ottaen ja niiden laadusta huolehditaan koko maassa muun muassa turvaamalla palvelut suomen ja ruotsin kielellä. Samalla on syytä tähdentää, että myös monikulttuurisuuden toiminnalle asettamiin vaatimuksiin on tarpeen vastata.

Valiokunta toteaa, että eri hätäkeskuksilla on tällä hetkellä toisistaan poikkeavia toimintamalleja niin operatiivisissa kuin hallintoon liittyvissä tehtävissä. Kansalaiset tai viranomaiset eivät saa kaikilta osin samanarvoista palvelua maan eri osissa. Tämä johtuu osaltaan hätäkeskusten syntyhistoriasta, yhteistoimintamallien erilaisuudesta sekä ilmeisesti myös johtamisen puutteista. Hätäkeskusten toiminnan kehittämiseksi valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että keskuksat saavat kattavat tiedot toiminta-alueensa hätätilanteista. Tallennettuina nämä tiedot antavat hyvän kuvan hätäkeskusalueella ilmenneestä avuntarpeesta ja hätätilanteista. Hätäkeskustietojen ja niiden aiheuttamien toimintapiteiden analyysin perusteella voidaan ennakoita ja suunnitella toimintaa sekä samalla myös parantaa tuottavuutta.

Valiokunta korostaa, että toimintamenettelmien, jotka ottavat samalla huomioon maan eri osissa yhteistyöviranomaisten hieman erilaiset tarpeet, on oltava yhdenmukaiset. Tätä edellyttää myös vaatimus siitä, että hätäkeskukset ky-

kenevät varmistamaan toisiaan. Hätäkeskuslaitoksen tuleekin kyetä tarjoamaan yhtenevä palvelutaso valtakunnallisesti ottaen huomioon alueelliset tarpeet. Tämä vaatii ainakin hätäkeskuslaitoksen ja sen keskeisten yhteistyöviranomaisten toimintojen parempaa yhteensovittamista ja linjaamista. Lisäksi hätäkeskustoimintojen haasteisiin tulee vastata huolehtimalla henkilöstön osaamisesta sekä hätäkeskusten toimintavarmuuden ja -nopeuden varmistamisesta.

Paras-hankkeeseen liittyen on laajalti vireillä kuntarakenteen muutoshankkeita. Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntaliitoksissa huolehditaan muun muassa siitä, ettei liitoksen myötä muodostuvassa kunnassa ole samannimisiä katuja tai teitä, jottei avun välittämisessä synny osoitetiedoista johtuvia sekaannuksia. Hätäkeskusten työhön kuuluu valiokunnan mielestä myös ennalta estävä neuvonta ja tiedottaminen. Esimerkiksi kesämökeillä on hyödyllistä olla selkeät sijaintitiedot hätätilanteiden varalta.

Hätäkeskuslaitoksen toiminnan kehittäminen on pitkäjänteistä työtä, jossa toiminnan ennustettavuus ja asianmukaisen siirtymäkauden varmistaminen on tärkeää. Valiokunta korostaa, että olennaisinta on hätäkeskustoiminnan vaikuttaminen niin, että palvelut voidaan nykytilanteessa mahdollisimman hyvin turvata. Tällä hetkellä henkilöstö ja hätäkeskusten toimivuus eivät kestä aluejakomuutoksia. Paras-hankkeen johdosta kuntien ja kuntayhtymien aluejaotukset ovat muutosprosessissa. Samanaikaisesti on vireillä laaja-alainen valtion aluehallinnon uudistaminen. Hätäkeskustoiminnan aluejakojen tulee olla yhteensopivia yhteistoimintatahojen toiminta-alueiden kanssa. Joka tapauksessa valiokunta edellyttää, että hallitus saattaa mahdolliset hätäkeskusten aluejakoa koskevat kysymykset valiokunnan käsiteltäviksi perustuslain 47 §:n 2 momentin tarkoittamalla selvitysmenettelyllä. Samalla valiokunta toteaa, että pienet hätäkeskukset näyttävät toimineen suuria paremmin. Lisäksi on huomattava, että hätäkeskusten tehtäviin kuuluu vaativammissa tilanteissa toimiminen viranomaisten viestikeskuksena. Ellei tämä onnistu myös vastaisuudessa, jouduttaan ottamaan uudelleen käyttöön viranomais-

ten omat erilliset johtokeskukset, joista on nimenomaan ollut tarkoitus luopua. Toimitilojen osalta valiokunta tähdentää sitä, että maan eri osissa on riittävästi maanalaisia tiloja poikkeusolojen tai muuten poikkeuksellisia johtamistarpeita varten.

Tuottavuushanke

Valiokunta pitää mahdottomana, että tuottavuushankkeeseen sisältyvät henkilöstövähennykset kohdistuvat uuteen hätäkeskuslaitokseen, jonka henkilöresurssit ovat jo alun perin olleet alimitoitettut. Tuottavuushankkeessa valiokunta tähdentää muutoinkin aitoa tuottavuustyötä, jossa tuottavuutta arvioidaan keskeisesti kyseessä olevan tehtävän tai palvelun vaikuttavuuden kannalta. Vielä tälläkin hetkellä tuottavuusohjelma näyttyy aivan liiallisesti matemaattisiin henkilöstöleikkauksiin perustuvana saneeraushankkeena ja säästämisenä kustannuksista piittaamatta. Tuottavuustyötä koordinoivan ministeriön on parannettava olennaisesti omaa osaamistaan ja panostaan sinänsä välttämättömässä julkisen sektorin tuottavuuden nostamista vaativassa työssä.

Muut kannanotot

Valiokunta on edellä tarkastellut hätäkeskusuudistusta kehittämispainoisesta näkökulmasta kriittisesti tarkoituksin ohjata ja tukea uudistamisprosessia alkuperäisen palvelutavoitteen mukaisesti. Kokonaisuutena arvioiden hätäkeskusuudistuksella on onnistuttu parantamaan eri päivystyspisteiden palvelun tasoa valtakunnallisesti. Asiantuntijakuulemisen perusteella poikkeuksen edellä lausutusta muodostaa kuitenkin erityisesti Helsingin hätäkeskus.

Valtioneuvosto on asettanut selonteossa yleisluonteiset hätäkeskustoiminnan kehittämistavoitteet. Niiden toimeenpanoa ohjaavat luonnollisesti valiokunnan tästä mietinnöstä ilmenevät kannanotot ja painotukset.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota sekä hätäkeskustoiminnan kannalta että hätäkeskusten palveluiden käyttäjien ja päivystäjien oi-

keusturvan kannalta vastuukysymysten arvioinnin tarpeeseen.

Hätäkeskusuudistuksen toimeenpano vaatii jatkossakin eduskunnan seurantaan. Tämän vuoksi hallintovaliokunta edellyttää valtioneuvoston antavan asiassa valiokunnalle perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun kirjallisen selvityksen vuoden 2010 syyskuun loppuun mennessä. Selvitykseen tulee sisällyttää muun muassa tehty toimenpiteet hätäkeskuspalvelujen laadun ja saatavuuden parantamiseksi maan eri osissa mukaan lukien kielelliset palvelut, tehty toimenpiteet tietojärjestelmien uudistamiseksi, tehty toimenpiteet tarpeellisten henkilöstö- ja muiden resurssien takaamiseksi, tehty toimenpiteet ammatillisen koulutuksen ja täydennyskoulutuksen kehittämiseksi sekä tehty toimenpiteet johtamisen, työhyvinvoinnin, jaksamisen ja muun hyvän henkilöstöpolitiikan hyväksi.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy selonteon johdosta seuraavan kannanoton:

1. Hätäkeskusuudistuksen toimeenpanoa on jatkettava hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 3/2008 vp mukaisesti.

2. Valtioneuvoston on annettava hallintovaliokunnalle hätäkeskusuudistuksen toimeenpanosta perustuslain 47 §:n 2 momentin tarkoittama kirjallinen selvitys vuoden 2010 syyskuun loppuun mennessä.

3. Hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 3/2008 vp perusteluissa lausutun viitaten valtioneuvoston on annettava hallintovaliokunnalle perustuslain 47 §:n 2 momentin tarkoittama kirjallinen selvitys, mikäli hätäkeskusten aluejakoa aiotaan muuttaa.

HaVM 3/2008 vp — VNS 3/2007 vp

Helsingissä 27 päivänä maaliskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tapani Tölli /kesk	Timo Korhonen /kesk
vpj.	Tapani Mäkinen /kok	Valto Koski /sd
jäs.	Thomas Blomqvist /r	Outi Mäkelä /kok
	Juha Hakola /kok	Petri Pihlajaniemi /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
	Heli Järvinen /vihr (osittain)	Lenita Toivakka /kok
	Oiva Kaltiokumpu /kesk	Unto Valpas /vas
	Elsi Katainen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.

VASTALAUSE

Perustelut

Henkilöstön riittävyys -jakso

Valiokunnan mietinnössä on kiinnitetty aiheellisesti huomiota hätäkeskusten henkilöstövajeeseen ja henkilöstön ylikuormittumisesta aiheutuneisiin sairauspoissaoloihin. Valiokunnan mietinnössä todetaan, että henkilöstö on tehnyt omalla työpanoksellaan erinomaista työtä, vaikka sen sietokyky on ollut ja on edelleen kovalla koetuksella. Nykytila on synnyttämässä kierrettä, joka voi johtaa yhä paheneviin henkilöstöresurssiongelmiiin ja työntekijöiden työkyvyttömyyteen. Ehdotimme, että valiokunta olisi ottanut tiukemman kannan 100 uuden hätäkeskuspäivystäjän viran perustamistarpeeseen mietinnön päätösehdotukseen sisältyvällä seuraavalla kannanotolla (*uusi kannanoton 4 kohta*):

Eduskunta edellyttää, että hallitus varaa seuraavassa lisätalousarvioehdotuksessa riittävän määrärahan tarvittavien uusien hätäkeskuspäivystäjien virkojen perustamiseen, jotta nykyistä hyväksi koettua toimintamallia ja -rakennetta voidaan jatkaa.

Tuottavuushanke-jakso

Valiokunnan mietinnössä todetaan, että valiokunta pitää mahdollisena tuottavuushankkeen sisältyvien henkilöstövähennysten kohdistamista uuteen hätäkeskuslaitokseen, jonka henkilöstöresurssit ovat jo alun perin olleet alimitoitettut, ja että valiokunta tähdentää muutoinkin aitoa tuottavuustyötä. Valiokunnan mielestä tälläkin hetkellä tuottavuushankkeen näyttäytyminen aivan liiallisesti matemaattisiin henkilöstöleikkauksiin perustavana saneeraushankkeena ja säästämisenä kustannuksista piittaamatta.

Mielestämme valiokunta on arvioinut aivan oikein valtion tuottavuushankkeen tämän hetkistä tilaa, mutta valiokunnan huomautus hätäkeskusten sulkemisesta tuottavuushankkeen ulko-

puolelle olisi tullut kirjoittaa tiukemmin päätösehdotukseen sisältyvän kannanoton muotoon seuraavasti (*uusi kannanoton 5 kohta*):

Eduskunta kiinnittää huomiota siihen, että uuden hätäkeskuslaitoksen henkilöstöresurssit ovat alimitoitettuja annettujen tehtävien suorittamiseen ja että hätäkeskuslaitoksen toiminnan kautta julkinen valta toteuttaa perustuslain jokaiselle turvaamaa oikeutta elämään ja välttämättömään huolenpitoon, minkä vuoksi eduskunta edellyttää, että hallitus rajaa valtion tuottavuushankkeen ulkopuolelle hätäkeskuslaitoksen toiminnan ja henkilöstön.

Yhtenäiset toimintamallit ja muu toiminnan kehittäminen -jakso

Valiokunnan mietinnössä otetaan varovaisen kriittisesti kantaa valtioneuvoston selonteossa mainittuihin siirtymisiin nykyistä suurempiin hätäkeskuksiin sekä aluejakomuutoksiin. Mielestämme tämäkin sinänsä oikeansuuntainen kannanotto olisi tullut kirjoittaa mietinnön päätösehdotukseen sisältyvän kannanoton muotoon seuraavasti (*uusi kannanoton 6 kohta*):

Eduskunta korostaa, että olennaisinta on hätäkeskustoiminnan vakauttaminen niin, että palvelut voidaan nykytilanteessa turvata mahdollisimman hyvin, ja sen vuoksi tällä hetkellä henkilöstö ja hätäkeskusten toimivuus ei kestä aluejakomuutoksia, minkä vuoksi eduskunta edellyttää, että hallitus pidättäytyy suunnitelmistaan edelleen suurentaa hätäkeskusten toimialueita ja muuttaa aluejakoa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy selonteon johdosta seuraavan kannanoton:

1.—3. Kannanoton 1.—3. kohta kuten HaVM 3/2008 vp.

4. Eduskunta edellyttää, että hallitus varaa seuraavassa lisätalousarvioehdotuksessa riittävän määrärahan tarvittavien uusien hätäkeskuspäivystäjien virkojen perustamiseen, jotta nykyistä hyväksi koettua toimintamallia ja -rakennetta voidaan jatkaa. (Uusi)

5. Eduskunta kiinnittää huomiota siihen, että uuden hätäkeskuslaitoksen henkilöstöresurssit ovat alimitoitettuja annettujen tehtävien suorittamiseen ja että hätäkeskuslaitoksen toiminnan kautta julkinen valta toteuttaa perustuslain jokaiselle turvaamaa oikeutta elämään ja välttämättömään huolenpitoon, minkä vuoksi eduskunta edellyt-

tää, että hallitus rajaa valtion tuottavuushankeen ulkopuolelle hätäkeskuslaitoksen toiminnan ja henkilöstön. (Uusi)

6. Eduskunta korostaa, että olennaisinta on hätäkeskustoiminnan vakauttaminen niin, että palvelut voidaan nykytilanteessa turvata mahdollisimman hyvin, ja sen vuoksi tällä hetkellä henkilöstö ja hätäkeskusten toimivuus ei kestä aluejakomuutoksia, minkä vuoksi eduskunta edellyttää, että hallitus pidättäytyy suunnitelmistaan edelleen suurentaa hätäkeskusten toimialueita ja muuttaa aluejakoa tämän suuntaisesti. (Uusi)

Helsingissä 27 päivänä maaliskuuta 2008

Unto Valpas /vas
Pirkko Ruuhonen-Lerner /ps
Veijo Puhjo /vas